

... le projet de loi de finances pour 2026

MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT »

Florence BLATRIX CONTAT, rapporteure spéciale, Sénatrice de l'Ain

La mission « Administration générale et territoriale de l'État » retrace les crédits affectés à l'administration territoriale de l'État (programme 354), au support et pilotage des principales politiques du ministère de l'intérieur (programme 216) et à la vie politique (programme 232).

1. UNE CROISSANCE GLOBALE DE PLUS DE 3 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION, EN PARTIE FINANCÉE PAR DES ÉCONOMIES BUDGÉTAIRES

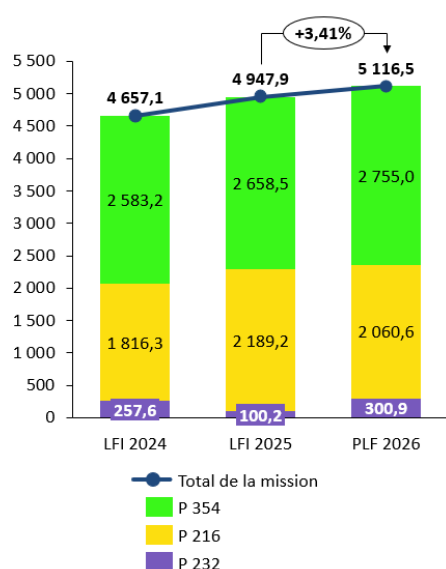
La mission « Administration générale et territoriale de l'État » (AGTE) est dotée de plus de 5,03 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 5,11 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), soit 0,6 % du budget de l'État, pour 2026.

En dépit du contexte de redressement des comptes publics, la mission AGTE est une des rares missions du budget général à afficher **une augmentation globale de ses crédits** de 7,13 % en AE et 3,41 % en CP, par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2025, soit 334,94 millions d'euros en AE et 168,62 millions d'euros en CP.

L'évolution du budget de l'AGTE se caractérise cette année par deux évolutions contrastées : d'une part, une réduction du montant des crédits alloués au programme 216 « Support » au titre des économies budgétaires et, d'autre part, le triplement de la dotation du programme 232 « Vie politique » pour l'organisation des élections municipales et sénatoriales de 2026.

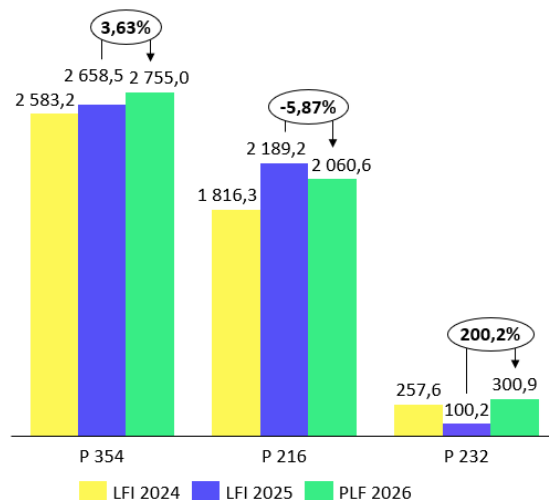
Évolution des crédits de paiement
de la mission AGTE entre 2024 et 2026

(en milliers €)



Évolution des crédits de paiement par programmes
de la mission

(en milliers €)



Source : Commission des finances, d'après les documents budgétaires

A. UN EFFORT BUDGÉTAIRE SUBSTANTIEL PORTÉ PAR LE PROGRAMME 216 « SUPPORT »

1. Une réduction des crédits de la mission, hors le programme 216 « Vie politique » (périmètre de la LOPMI)

Le programme 354 « Administration territoriale de l'État » (ATE) constitue le programme phare de la mission. Représentant plus de la moitié des CP de celle-ci, il progresse de 3,63 % en 2026 par rapport à la LFI 2025.

En revanche, le programme 216 « conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », qui vise à financer les fonctions support du ministère de l'intérieur, enregistre une baisse de 5,87 % des CP par rapport à la LFI 2025. Les crédits de paiement de ce programme, qui représentent 40,3 % de ceux de la mission, diminuent ainsi de 129 millions d'euros.

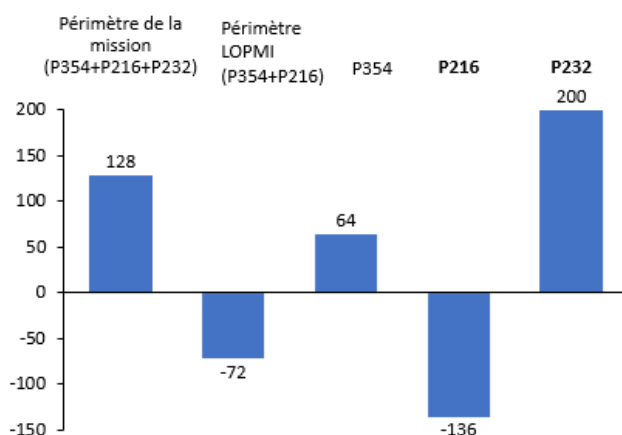
Les économies ainsi réalisées permettent de financer la hausse des crédits des missions jugés prioritaires, à savoir le développement numérique et la revalorisation des crédits de l'action sociale et du contentieux.

En ne considérant que le périmètre de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur¹ (LOPMI), c'est-à-dire hors programme 232 « Vie politique », la dotation de la mission se contracte de 72 millions d'euros (hors pensions) en 2026 par rapport à 2025.

Les crédits de paiement du programme 254 « ATE » progressent de 64 millions (hors pensions) par rapport à 2025 tandis que le programme 216 « Support » se voit amputer de 136 millions d'euros en CP en 2026.

Évolution de la variation des crédits de paiements
(hors pensions) par rapport à la LFI 2025

(en millions d'euros)



Source : Commission des finances, d'après les documents budgétaires

2. Une dotation globale minorée par rapport à la trajectoire de la LOPMI

Les crédits affectés à la mission se trouvent ainsi minorés par rapport à la trajectoire prévue par la LOPMI. Celle-ci prévoyait en effet une hausse significative des emplois et crédits afin de répondre aux enjeux de transformation numérique, sécuritaire et de renforcement des capacités du ministère face aux crises.

La rapporteure spéciale constate un écart de 10,65 % du total des CP de la mission dans le PLF pour 2026 par rapport à la prévision de la LOPMI pour 2026. Cet écart, qui s'élève à 18,2 % hors titre 2 (dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'intervention), concerne principalement le programme 216 « Support », en raison d'économies budgétaires d'un montant de 258 millions d'euros sur les crédits consacrés à l'immobilier, au Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) et à la vidéoprotection.

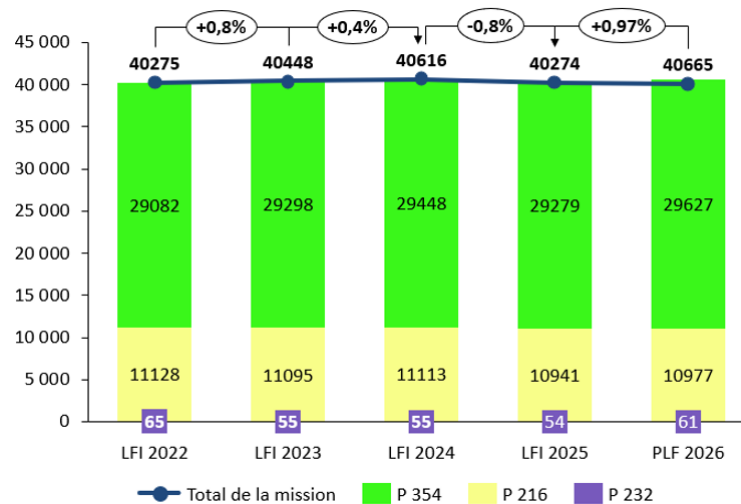
B. UN PLAFOND D'EMPLOIS EN LÉGÈRE HAUSSE AU PROFIT DU PROGRAMME « ATE »

Le plafond d'emplois de la mission s'établit à 40 665 ETPT en 2026, soit une hausse de 0,97 % (391 ETP supplémentaires) par rapport à la LFI 2025.

Cette hausse des ETP bénéficie principalement à l'administration territoriale de l'État (P 354), avec 348,33 ETPT supplémentaires en 2026, pour s'établir à 29 627,08 ETPT. Toutefois, cette augmentation intervient après une contraction de 169 ETPT en LFI 2025 par rapport à la LFI 2024.

¹ Loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur.

Évolution du plafond d'emplois de la mission (2022-2026) en ETP



Source : Commission des finances, d'après les documents budgétaires

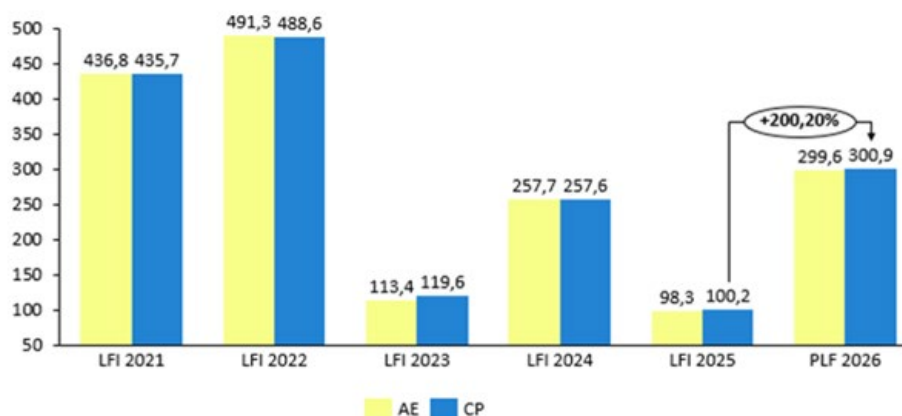
2. L'ANNÉE 2026, MARQUÉE PAR DEUX ELECTIONS NATIONALES MAJEURES

A. LA NATURE CYCLIQUE DU PROGRAMME 232

Le programme 232 « Vie politique » regroupe les crédits destinés à l'aide publique aux partis politiques, à l'organisation et au déroulement des élections ainsi qu'au fonctionnement de la Commission nationale des comptes de campagne des financements politiques (CNCCFP), opérateur de l'État en charge du contrôle du financement des campagnes électorales et activités politiques.

La hausse globale des crédits de la mission repose essentiellement sur le triplement de la dotation du programme 232 « Vie politique » pour l'organisation des élections municipales et sénatoriales. Ceux-ci s'élèvent à 299,56 millions d'euros en AE et 300,92 millions d'euros en CP, en 2026, correspondant à une dotation supplémentaire de 200 M€ (+ 200 %) par rapport à 2025.

Évolution des crédits de paiement du programme 232 depuis 2021

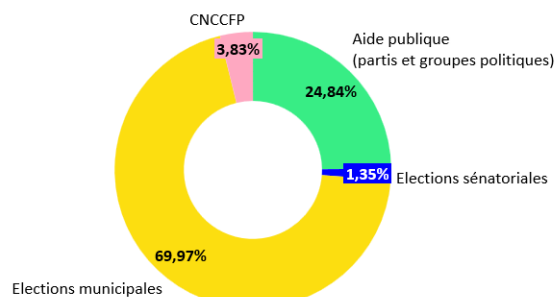


Source : Commission des finances, d'après les documents budgétaires

Récapitulation des dépenses du P 232 en 2026

Les crédits consacrés à l'aide publique aux partis demeurent stables par rapport à 2025 (**68,67 millions d'euros**).

Le poste principal de dépenses du programme concerne l'organisation des **élections municipales** (193,5 millions d'euros, contre 3,7 millions d'euros pour celle des élections sénatoriales).



Source : d'après les documents budgétaires

B. DES COÛTS SUPPLÉMENTAIRES

Outre l'aspect cyclique lié à la tenue des deux scrutins nationaux, le montant des crédits du programme 232 pour 2026 prend en compte :

- le **surenchérissement du coût de l'acheminement postal de la propagande**, en raison de l'accroissement des prix de La Poste, désormais en situation de monopole. Pour les élections municipales 2026, **ce poste de coût est évalué à 46,1 millions d'euros, en hausse de 90 % par rapport à 2020** ;
- le coût de la mise en œuvre de la **loi Paris-Lyon-Marseille (LPM)**¹, estimé à **15,2 millions d'euros**, dont 6,3 millions d'euros au titre du remboursement des comptes de campagne ;
- et la **mise en application de la loi renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux**², dont le coût prévisionnel est de **7,61 millions d'euros**.

3. DES INVESTISSEMENTS DANS LE DOMAINE DU NUMÉRIQUE POUR SIMPLIFIER, FLUIDIFIER, MODERNISER ET SÉCURISER

A. UN COÛT D'ENTRÉE IMPORTANT POUR UN GAIN CERTAIN MAIS DIFFÉRÉ

Les crédits consacrés aux investissements en matière numérique de la mission AGTE se trouvent dans les programmes 354 « ATE » et 216 « support ». Pour le seul programme 216, les crédits de paiement progressent en 2026 de 13,17 % par rapport à la LFI 2025 et **s'établissent à 399,99 millions d'euros**.

Cette hausse vise à renforcer la **résilience** numérique de l'administration territoriale de l'État, ainsi que l'innovation au service de **l'efficacité** grâce au développement des expérimentations en matière d'intelligence artificielle. Cette stratégie générera, à plus ou moins long terme, des gains en matière de :

- **simplification** des démarches administratives ;
- **sécurisation** des démarches en prévention de la fraude ;
- et d'**efficacité**, liés au traitement des pièces administratives.

Dans l'attente de ces gains, le ministère de l'intérieur poursuit **une stratégie ambitieuse** autour de grands projets (France Identité Numérique (FIN), Réseau Radio du Futur (RRF) et le système d'immatriculation des véhicules (SIV)) dont le coût global représente 1,1 milliard d'euros.

Ces projets se caractérisent toutefois par certaines incertitudes. La refonte du SIV, actée en 2023, a vu une partie de ses ambitions fonctionnelles réduites en 2026 pour mieux maîtriser le calendrier. Quant au projet RRF, il sera financé à termes par des abonnements dont il est difficile à ce jour de définir précisément la rentabilité.

Pour autant, ces investissements sont nécessaires pour lutter contre l'obsolescence des systèmes d'information et répondre aux besoins croissants des usagers des services publics de l'administration territoriale, et dans un contexte de schémas d'emplois contraint.

¹ Loi n° 2025-795 du 11 août 2025 visant à réformer le mode d'élection des membres du conseil de Paris et des conseils municipaux de Lyon et de Marseille.

² Loi n° 2024-247 du 21 mars 2024 renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux.

B. L'ACCOMPAGNEMENT DE LA PRÉCARITÉ NUMÉRIQUE

La rapporteure spéciale alerte toutefois sur **la désincarnation de l'État via la dématérialisation des procédures et le développement des outils numériques. L'exercice des droits ne peut se faire au détriment d'un accès simplifié.** L'accompagnement en matière numérique est crucial pour permettre aux publics éloignés des services publics et des outils informatiques de tirer parti des avantages de la numérisation des procédures, notamment en l'absence d'accueils publics dans les préfectures. Rappelons que **58 des 233 sous-préfectures ne reçoivent pas d'usagers particuliers.**

La rapporteure spéciale plaide ainsi pour le développement en sous-préfectures de France Services qui permet à chaque citoyen, dans une logique de guichet unique et quel que soit son lieu de résidence, d'accéder aux services publics. France Services n'est aujourd'hui présent que dans 48 sous-préfectures et 5 préfectures sur 2 804 structures labellisées, soit moins de 2 % de l'ensemble de ces guichets uniques. Or la sous-préfecture constitue un lieu pertinent en termes de localisation et d'infrastructures d'accueil au public.

4. UN « RÉARMEMENT » DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT FRAGILISÉ, FAUTE DE MOYENS BUDGÉTAIRES SUFFISANTS

A. LE DÉSARMEMENT DE LA PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE

La dotation du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) dans le PLF pour 2026 **s'élève à 43,45 millions d'euros afin d'assurer ses missions prioritaires, à savoir la prévention de la délinquance, la prévention de la radicalisation** et la promotion des valeurs de la République, ainsi que la **lutte contre les dérives sectaires.** Cette dotation enregistre donc **une baisse de 30,38 %** en 2026, par rapport à la LFI 2025.

À périmètre comparable, le FIPD perd ainsi **10 millions d'euros, la prévention de la délinquance captant près des trois quarts des crédits du fonds.** La rapporteure spéciale alerte donc sur la capacité du FIPD à pouvoir prendre en charge avec efficacité ses missions de prévention de la délinquance et de la radicalisation.

B. UN SOUS-FINANCEMENT ALARMANT DE CERTAINES MISSIONS DE FRANCE TITRES

L'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), devenue France Titres, a pour objet de **répondre aux besoins des administrations en matière de sécurisation de 14 titres**, dont les principaux sont la carte nationale d'identité, le passeport biométrique, le titre de séjour, le permis de conduire et le certificat d'immatriculation des véhicules (CIV). Elle joue le rôle essentiel d'interface en **supervisant la chaîne de production et d'acheminement de ces titres** (30,3 millions de titres traités¹ en 2024, contre 32,3 millions en 2023).

Ses missions se sont considérablement étendues ces dernières années avec la dématérialisation des titres sécurisés et en particulier le projet d'identité numérique « France identité », la refonte du système d'immatriculation des véhicules (SIV), ou encore une assistance accrue aux mairies et aux préfectures avec un accueil téléphonique. En raison du plafond et du schéma d'emplois contraints en 2026, France Titres a dû réduire ses dépenses et reporter certains de ses projets.

La trajectoire budgétaire de France Titres ne lui permettra pas de porter à l'avenir ses différents projets, dont le remplacement des dispositifs de recueil de titres et surtout la vague de renouvellement des cartes nationales d'identité et permis de conduire « trois volets » à horizon 2031 et 2033, dont le coût est estimé à 220 millions d'euros. **C'est pourquoi la rapporteure spéciale appelle à revoir les modalités et le système de financement de France Titres.**

¹ 5,5 millions de passeports biométriques ; 6,9 millions de cartes nationales d'identité ; 11 millions de certificats d'immatriculation de véhicules (hors duplicata et autres opérations) ; 3,2 millions de demandes d'édition d'un permis de conduire ont été traitées ; 1,2 million de titres de séjour et 2,5 millions de visas. Source : réponse au questionnaire budgétaire.

C. UN SCHÉMA D'EMPLOIS PARFOIS CONTREPRODUCTIF

1. Des réductions d'emplois passées qui engendrent des effets négatifs

La rapporteure spéciale se félicite qu'il ait été mis fin depuis 2021 à la suppression d'emplois en préfectures et sous-préfectures. Entre 2023 et 2024 les missions préfectorales ont été renforcées avec la création de 215 ETP.

Effectifs des préfectures, sous-préfectures à compter de 2016 et des SGCD à compter de 2021

	P307	P333	TOTAL	P307	P333	TOTAL	P307	P333	TOTAL	P307	P333	TOTAL	PROGRAMME 354						
Evolution ETP)	2016			2017			2018			2019			2020	2021	2022	2023	2024	Prévision 2025	2026
TOTAL	25 145	1 943	27 088	24 586	1 941	26 527	24 150	1 974	26 124	23 781	1 980	25 761	25 362	28 231	28 230	28 288	28 445	28 549	28 711
Evolution n/n-1						-561			-403			-363	-399	2 869	-1	58	157		

Sources : RAP pour 2016-2024 et PAP pour 2025 et 2026

À l'instar de la Cour des comptes, la rapporteure spéciale déplore, néanmoins, les effets négatifs de la stratégie passée de réduction d'emplois, impactant encore à ce jour les missions des préfectures. Selon la Cour, « **les gains sur les missions prioritaires dégagés dans le cadre du plan préfecture nouvelle génération (PPNG) de 2016 ont été effacés par le maintien de réductions d'effectifs importantes après 2018. Aujourd'hui, les préfectures ne fonctionnent qu'au moyen de contrats courts qui précarisent leurs titulaires et désorganisent les services.** »¹

2. La contractualisation et l'externalisation, facteurs de fragilisation financière et opérationnelle

La rapporteure spéciale avait, l'an dernier, confirmé le constat de la Cour des comptes, d'une **contractualisation diffuse** qui concerne nombre de structures relevant de la mission. En septembre 2025, **le taux de contractuels du programme 354 atteint 16 %**, soit 4 660 ETPT. Entre suppressions d'emplois, plafonds d'emplois bloqué, schémas d'emplois insuffisants pour répondre aux besoins, certains opérateurs et administrations sont contraints de recourir à la contractualisation, voire l'externalisation des prestations. Ainsi, **la part des contractuels prédomine nettement à France Titres, avec des effectifs composés à 83 % d'agents contractuels** au Centre de Contact Citoyens (CCC). Quant au taux d'externalisation, il varie entre 78 % et 95 % pour l'Agence.

Si la rapporteure spéciale estime que certains besoins légitiment le recours à la contractualisation, voire l'externalisation, **un recours excessif à ces procédures ne peut constituer une réponse appropriée et pérenne à la réalité des besoins en termes d'effectifs**. Elles fragilisent la santé financière de la structure (le surcoût de l'externalisation étant estimé de 20 % à 100 %) ainsi que l'indépendance de celle-ci et la capitalisation des connaissances et compétences.

Réunie le 13 novembre 2025, sous la présidence de M. Michel Canévet, vice-président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission.

Réunie à nouveau le 26 novembre 2025, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a confirmé définitivement ses votes émis sur toutes les missions, tous les budgets annexes, tous les comptes spéciaux et les articles rattachés aux missions, ainsi que les amendements qu'elle a adoptés, à l'exception des votes émis pour les missions « Action extérieure de l'État », « Aide publique au développement », « Cohésion des territoires », « Culture », « Immigration, asile et intégration », « Investir pour la France de 2030 », « Monde combattant, mémoire et liens avec la Nation », « Sport, jeunesse et vie associative » ainsi que les comptes spéciaux et les articles qui s'y rattachent.



Florence BLATRIX CONTAT
Rapporteure spéciale
Sénatrice (Socialiste, Écologiste et Républicain)
de l'Ain

Commission des finances
<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28

¹ Les effectifs de l'État territorial, Cour des comptes, mai 2022.